



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

Arnaud, Martin

La transacción en materia administrativa en Francia

Ius et Praxis, vol. 7, núm. 2, julio-agosto, 2001, pp. 187-207

Universidad de Talca

Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19770209>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Ius et Praxis Año 7 No 2: 187 - 207, 2001

ARTÍCULOS DE DOCTRINA

La Transacción en Materia Administrativa en Francia (**)

Arnaud Martin (*)

(*) Profesor asistente de Derecho Público, Universidad Montesquieu-Bordeaux IV.

Consecuencia lógica de la multiplicación de los litigios que oponen la administración a personas privadas, las jurisdicciones administrativas francesas se enfrentan con la imposibilidad de juzgar en plazos razonables el conjunto de los asuntos que les están sometidos. La duración de los procedimientos contenciosos se alarga considerablemente, y el desarrollo del recurso a procedimiento de arreglo amistoso de los litigios, especialmente el de la transacción, apareció hace tiempo como necesario¹.

El poder ejecutivo tiene gran sensibilidad ante este problema, y desde antiguo manifiesta un gran interés por la transacción². Ya en 1850 una circular subrayaba su utilidad: "La administración tiene un interés real a lo que la represión, indulgente sin flaqueza y firme sin rigor, no sea exagerada. La preparación y la conclusión de las transacciones deben ser objeto de la más viva solicitud por parte de los jefes"³. Fue, sin embargo, a partir del principio de los años noventa cuando empezó el poder ejecutivo a interesarse realmente por el desarrollo de la transacción, y los gobiernos sucesivos a reflexionar sobre el asunto.

El 10 de julio de 1991, el Primer Ministro Edith Cresson confió a la Sección del Informe y de los Estudios del Consejo de Estado la tarea de hacer un estudio sobre los "modos alternativos de arreglo de los litigios en materia administrativa", estudio adoptado por la Asamblea General del Consejo de Estado el 4 de febrero de 1993⁴. Sus conclusiones concuerdan globalmente con las que había expuesto la Agencia Judicial de la Hacienda en un estudio publicado tres años antes⁵: la vía de la transacción podía, a todas luces, llevar a un arreglo satisfactorio una gran parte de los litigios entre la administración y los administrados, con tal que los funcionarios conocieran mejor la posibilidad de esta práctica y que las personas privadas manifestaran menos desconfianza hacia ella. La consecuencia práctica de este estudio será la circular del 6 de febrero de 1995⁶ relativa al desarrollo del recurso a la transacción para arreglar amistosamente los litigios. Se nota en ella el evidente propósito de llegar a un arreglo a la vez rápido y económico de los mismos.

En efecto, la transacción padece de cierta desafección. Semejante reticencia se encuentra en numerosos países: prohibición en Holanda, condiciones muy restrictivas en España, falta de formación de los funcionarios en Italia. La situación francesa está muy cercana de este último ejemplo: el régimen jurídico de la transacción se conoce poco y los funcionarios no siempre tienen los conocimientos necesarios para acudir al mismo. Es cierto que la transacción en materia administrativa toma mucho del derecho privado. Su definición viene dada por el artículo 2046 del Código Civil, que la describe como un contrato por el que las partes acaban una contestación actual o previenen una contestación futura. Su régimen jurídico está establecido, en gran parte, por el título quince del Código Civil y algunos pocos textos más, así como por la jurisprudencia administrativa. Todos ellos se limitan a concretar, confirmar o informar en algunos puntos las reglas de derecho privado, en particular para tener en cuenta la especificidad de los deberes de la administración que no es un agente económico como los demás, sino que tiene como función la de realizar el interés general.

Por ello, la transacción en materia administrativa se distingue de la transacción en derecho privado, lo que puede, por una parte explicar la insuficiencia de su utilización por razones que derivan de las condiciones de su ejercicio; por otra, aclarar las posibilidades y las condiciones del desarrollo, a todas luces deseable, de su práctica.

§ I - UN PROCEDIMIENTO CUYA FLEXIBILIDAD PUEDE HACER TEMER UNA INSEGURIDAD JURÍDICA

El fin de la transacción en materia administrativa consiste en permitir a la administración arreglar los litigios ahorrándose un pleito a menudo largo y costoso. Al tener un régimen jurídico en gran parte tomado del derecho civil, las condiciones de aplicación del procedimiento transaccional son muy poco apremiantes, lo que, paradójicamente, perjudica el desarrollo de su práctica: las personas privadas desconocen la especificidad de la misión de la administración, que consiste en buscar la solución más equitativa al litigio eventual, temiendo por una posible inseguridad jurídica.

A - Amplias posibilidades de recurso a la transacción en materia administrativa

La búsqueda de una solución rápida de los litigios no debe dar pie a cualquier tipo de inseguridad jurídica ni llevar a una violación del derecho. La utilidad práctica de la transacción llevó muy temprano a reconocer a la administración la posibilidad de acudir a ella. Su marco jurídico ha sido progresivamente precisado.

1 - Las condiciones *ratione personae* del recurso a la transacción

La competencia para transigir se reconocía al principio únicamente a las personas privadas. Fue progresivamente ampliada a las personas públicas.

Conforme al artículo 2045 del Código Civil, las personas privadas que entran en la vía de la transacción tienen que tener la capacidad de transigir, y la administración tiene que asegurarse de que el representante de una persona jurídica cumpla con esta condición, en particular por la verificación de los estatutos o de la deliberación por la cual un órgano colegial designa un mandatario. En caso de ejecución judicial o de liquidación de una sociedad, el juez comisionado tiene que autorizar el procedimiento. Al estar un litigio presentado delante de una jurisdicción judicial, el mandato de representante en

justicia⁷ permite al abogado o al representante de una parte proponer o aceptar las ofertas de transacción. Delante del juez administrativo, la obtención de un mandato es necesaria⁸. Por fin, cuando un incapaz mayor o menor de edad es parte en la transacción, las disposiciones del artículo 389 y siguientes⁹ y del 488 y siguientes¹⁰ del Código civil tienen que cumplirse.

Por lo que se refiere a las personas públicas, ningún texto prohíbe al Estado transigir, y el Consejo de Estado ha deducido de este hecho que los ministros tienen la competencia necesaria para acudir a este procedimiento en nombre del Estado¹¹. La transacción en materia administrativa fue rápidamente aceptada por la doctrina que, al contrario del análisis de los civilistas, vio en ella la renuncia recíproca de las partes, no a sus derechos, sino a sus pretensiones. Progresivamente, su práctica fue extendida de los ministros y de los directores de la administración central, que pueden transigir en nombre de los ministros, y en beneficio de los prefectos y de los alcaldes en calidad de representantes del Estado en los departamentos y los municipios. Varios textos consagraron también el derecho a transigir de ciertas personas administrativas, como el Agente Judicial de la Hacienda Pública¹². Del mismo modo, desde la ley de 5 de julio de 1985, el Estado puede transigir con las compañías de seguros en materia de accidentes de carretera, por ejemplo como deudor cuando su responsabilidad está empeñada, y el mismo derecho está reconocido a las demás colectividades públicas y a las empresas públicas. Pero la administración no puede transigir con una persona privada cuya responsabilidad penal está en juego sin que una disposición legislativa lo posibilite explícitamente¹³.

Las colectividades territoriales pueden transigir también. Este derecho fue reconocido primero a las municipalidades¹⁴, con condiciones de forma cada vez más flexibles: hoy las municipalidades transigen libremente, y más desde que la tutela del Estado sobre sus actuaciones ha sido suprimida¹⁵. El consejo municipal autoriza la transacciones y el alcalde las ejecuta. El derecho de transigir fue extendido a los "departamentos" (provincias), y a las empresas públicas por varios textos¹⁶.

Así pues, para dar al procedimiento cierta seguridad jurídica, no se reconoce indiferentemente a todas las partes implicadas en un litigio la competencia de transigir. En la misma tónica, la transacción no tiene como vocación la de permitir un arreglo amistoso del conjunto de los litigios entre la administración y los administrados.

2 - Las condiciones *ratione materiae* del recurso a la transacción

Sólo algunos litigios pueden ser objeto de transacción.

Una transacción tiene que tener como objeto el de arreglar un litigio; no de precisar incertidumbres ni de resolver una cuestión teórica, sino de obtener el reconocimiento de un derecho, o de precisar sus modalidades, su validez o su amplitud¹⁷. Las cuestiones que pueden ser objeto de una transacción son muy diversas, pero se puede, sin embargo, poner de manifiesto un conjunto de características generales comunes.

La mayoría de las veces, la transacción versa sobre una cuestión de responsabilidad. La administración puede, bien aceptar en parte las exigencias de la víctima, bien reducir las suyas con respecto al autor de un daño. Como contrapartida de la reparación inmediata por el pago de una indemnización, la víctima renuncia a una demanda. Pero las reglas

de orden público deben ser respetadas y concesiones recíprocas deben ser obtenidas. Así un acuerdo permite ahorrarse un proceso largo y costoso. Numerosas transacciones intervienen también en materia de contratos. La existencia de un contrato, luego de obligaciones recíprocas, facilita el recurso a este procedimiento en caso de litigio, por ejemplo en materia de obras públicas.

Pero no todos los litigios entre la administración y una persona privada pueden ser arreglados por este procedimiento. Consecuencia lógica del principio puesto por el artículo 6 del Código Civil según el cual "no se puede infringir, por convenios particulares, leyes que importan al orden público y a las buenas costumbres", algunos litigios entre la administración y una persona privada no pueden ser objeto de una transacción, tales las reglas relativas a la organización del Estado, las cuestiones de alienación¹⁸ o de delimitación del dominio público¹⁹, o de determinación de una competencia que, por esencia, está atribuido a una autoridad en el interés general. Por ejemplo, un alcalde, poseedor de un poder de policía, se ha visto negar el derecho de transigir con el propietario de un inmueble presentando una amenaza para la seguridad pública, a cambio de que dicho propietario reconociera el carácter peligroso del edificio y se comprometiera a proceder a su demolición²⁰. Asimismo, a contracorriente de la jurisprudencia de la Corte de Casación que lo interpreta como una regla de derecho privado, el efecto de la cosa juzgada no puede, en derecho administrativo, ser objeto de transacción²¹, una renunciación a prevalecerse del mismo²².

En resumidas cuentas, las posibilidades de acudir a la transacción en materia administrativa son amplias, las reglas de procedimiento son poco apremiantes y dejan a la administración y a las personas privadas un amplio margen de maniobra en la determinación del articulado de la transacción.

B - Un ejercicio poco apremiante de la transacción en materia administrativa

Debido a que tiene su origen en el derecho civil, la transacción en materia administrativa se caracteriza por la gran flexibilidad de su procedimiento, tanto en su preparación como en su conclusión. Tal flexibilidad podría hacer temer una inseguridad jurídica tanto más grave para la persona privada cuanto que la administración francesa está muy apegada a sus prerrogativas y al concepto de potencia pública. Afortunadamente, tal inseguridad no se da, y la administración está sometida a la obligación de buscar la solución más equitativa al desacuerdo que la opone a una persona privada.

1 - Un procedimiento flexible

Conforme al principio de autonomía de la voluntad que domina el derecho civil, el procedimiento de la transacción en materia administrativa enmarca con flexibilidad la preparación y la conclusión del acuerdo para garantizar al máximo el carácter equitativo de la solución al desacuerdo.

El procedimiento de preparación y de conclusión de la transacción está sometido al derecho privado. El Código Civil la define como un contrato escrito, y la jurisprudencia de la Corte de Casación ha concretado que se trata de un contrato sinalagmático por el cual las partes solucionan un litigio²³ aceptando concesiones recíprocas²⁴, cualquiera que sea su importancia²⁵. Esto permite distinguir la transacción de la conciliación, de

simples renunciaciones, de consentimientos o de desistimientos unilaterales: una transacción no puede prever el desistimiento de una parte a menos que la otra consienta otras concesiones²⁶.

La posibilidad de ajustar una transacción se encierra en límites temporales fijos. Las partes pueden decidir de transigir, no sólo antes de una instancia jurisdiccional, sino también durante la instancia²⁷, o después del juicio al tropezar su ejecución con nuevas dificultades²⁸.

La búsqueda por parte de la administración de una solución equitativa necesita un conocimiento perfecto del trámite y una apreciación objetiva de la persona con la cual se está en litigio. De esta forma, en caso de fracaso, la información acumulada durante la preparación de la transacción hace que la administración esté perfectamente preparada en caso de pleito, que haya establecido claramente su posible responsabilidad pecuniaria, y evaluado la importancia del perjuicio así como el importe de la cantidad debida.

El daño tiene que poder ser objeto de indemnización. Tiene pues que derivar de un comportamiento de la administración, ser sufrido por la víctima directa o por un derechohabiente que tenga con la víctima un vínculo verificado, y ser actual y cierto²⁹. Tiene que ser objeto de una evaluación³⁰; para el cálculo de la cual la administración tiene que utilizar las reglas que se aplicarían si el asunto fuese llevado ante el juez, llegando a la estimación más exacta posible del daño. Con todos estos elementos en la mano, una reparación parcial del perjuicio es preferible a una reparación excesiva.

Para la evaluación de los daños, la administración puede basarse en los justificantes facilitados por la víctima, en el aviso de peritos cuando las cantidades de dinero son altas, y en la jurisprudencia cuando daños físicos tienen que ser indemnizados.

Por lo que se refiere a la forma del concierto, las partes eligen libremente la forma de la transacción. Sin embargo, tiene que respetar dos principios. Por una parte, cuando el objeto es importante, o cuando el litigio es complejo, se aconseja la elaboración de un protocolo transaccional. Por otra, el artículo 2044 línea 2 del Código Civil impone que la transacción sea escrita, pero las jurisdicciones administrativas no reconocen a esta regla más que un alcance relativo, consideran que el escrito es necesario sólo cuando se trata por una de las partes de dar una prueba³¹, y aceptan de verificar la validez de una transacción verbal.

El juez se muestra bastante flexible en cuanto a la forma del escrito. Para los litigios de escasa importancia, un simple intercambio de cartas estableciendo el acuerdo entre las partes basta, y el juez se limita a comprobar si ambas cartas tienen el mismo contenido, a fin de establecer el acuerdo de voluntades³². Para los litigios más importantes, se tiene que elaborar un contrato que indique la identidad de las partes, recuerde los hechos, su fecha, el importe que tiene que pagarse, el recurso, en su caso, a otros organismos pagadores o a empresarios. El protocolo tiene también que indicar claramente la renuncia de las partes a todo recurso ulterior por los mismos hechos, o el desistimiento en el caso de un litigio en curso. En caso de una instancia en curso, el protocolo puede solucionar el asunto de los gastos de justicia y de abogado, en su caso los expuestos en una primera instancia.

Así, la transacción en materia administrativa, por tener su origen en el derecho civil, que da mucha importancia al principio de autonomía de las voluntades, tiene una gran flexibilidad formal que parece corresponder poco a la naturaleza de las relaciones entre la administración y las personas privadas, sobre todo cuando un litigio les opone. El riesgo de un abuso de autoridad del cual podrían ser culpables algunos funcionarios, y el miedo de algunos administrados ante tal posibilidad, pueden llevar a éstos a preferir la vía jurisdiccional, que aparentemente ofrece mayor seguridad jurídica. Tal reticencia, sin embargo, es ampliamente irracional, ya que la administración no tiene los mismos intereses que las personas privadas.

2 - Una gran libertad en el fondo

La reticencia que experimentan a veces los administrados con respecto a la transacción, y su preferencia por una solución jurisdiccional al litigio que les opone a la administración, se explica ante todo por la ignorancia de la misión de esta última: atender el interés general. Ello implica que tiene que hacer prevalecer la equidad sobre el simple interés financiero, al contrario de la persona privada que busca lógicamente para ella la solución más ventajosa. Esta reticencia es tanto más lamentable cuanto que las personas privadas benefician de ciertas garantías en cuanto al carácter equitativo de la transacción concluida con la administración.

La elección de la vía de la transacción está condicionada por el deseo de conseguir rápidamente la solución equitativa de un litigio. Esta lógica prohíbe a la administración, en cargo del interés general, buscar, obtener o aceptar una solución que aventaje de manera injustificada una u otra parte. El procedimiento de la transacción no debe permitir a la administración más ahorro que la aceleración de la solución del litigio. Como lo afirma la circular del 6 de febrero de 1995, "el Estado no es un agente económico como los demás. Su objeto es la realización del interés general, no la obtención de ventajas injustificadas en detrimento de una contraparte mal informada. No puede pagar más de lo que debe. Tiene a cambio el deber de pagar lo que debe."³³ Esta obligación de concluir una transacción equitativa lleva a la administración a actuar con gran cuidado en la determinación del importe de las indemnizaciones asignadas a la persona privada perjudicada, lo que el juez verifica llegado el caso.

La persona pública no puede concertar una transacción que hiciera caso omiso de una regla de orden público. Este principio, contenido en el artículo 6 del Código Civil, fue reafirmado por el Consejo de Estado en su sentencia del 19 de marzo de 1971, *Sieurs Mergui*³⁴, y recordado repetidas veces³⁵. En este fundamento, una persona pública no puede pagar una cantidad indebida³⁶, y más generalmente hacer liberalidades. Así, en sus conclusiones bajo la sentencia *Chemins de fer du Nord et de l'Est*, el Comisario del Gobierno *Romieu* recordó que: "[los ministros] no pueden comprometer..., ni tampoco empeñar la hacienda del Estado sin que preexista algún tipo de obligación anterior; dicho más brutalmente, no pueden hacer liberalidades, ya que los fondos del Estado no pueden emplearse sino en el pago de servicios hechos." Por consiguiente, la administración no puede pagar una indemnización a una persona a la cual no ha perjudicado, o cuando su responsabilidad no puede ser empeñada en derecho³⁷. Así una indemnización prevista por una transacción es ilegal cuando no existe daño³⁸, cuando éste es ajeno a una actividad de la administración³⁹, cuando no es imputable a la persona pública acusada o condenada por un primer juez⁴⁰, o cuando sólo existe un vínculo directo indirecto de causalidad entre el daño y la actividad administrativa⁴¹.

Del mismo modo, la administración no puede concertar una transacción que, aunque lícita en su principio, sería un acto de liberalidad por su importe. Sin embargo, una indemnización excesiva no constituye siempre un acto de liberalidad. Como lo dijo el Comisario del Gobierno Rouvevin-Baville "no es una hipotética exageración de la indemnización acordada que es de orden público, porque, después de todo, una transacción puede ser mejor o peor, y la colectividad puede mostrarse relativamente generosa en un punto para obtener satisfacción en otro". En cambio, hay que cuidar que "la desproporción no sea tal como que la supuesta transacción venga a ser un acto de liberalidad". La dificultad reside en la apreciación del carácter desproporcionado o no de la indemnización con respecto a la importancia del daño.

Así la búsqueda de una solución equitativa constituye la principal motivación de la administración. En la medida en que está encargada del interés general, no hay razón para dudar de su buena voluntad. Pero la exposición de principios generales no basta, ni para garantizar a la persona privada que sería parte de una transacción una real seguridad jurídica, ni para proteger a los funcionarios contra un error que les llevaría a renunciar a un crédito. Por ello, están previstos mecanismos que garanticen de hecho el carácter equitativo de la transacción, en especial la intervención puntual del juez y de servicios administrativos concretos, y reglamentaciones particulares que rigen ciertos tipos de transacciones.

Las partes pueden pedir al juez que ratifique su acuerdo de solución del litigio, homologando la transacción concertada. La ejecución de la misma queda así más segura por el valor reforzado que le da la intervención del juez. Los controles financieros previos efectuados por el contable público encargado del pago de las sumas debidas por la administración en virtud de la transacción se vuelven inútiles, y la intervención del juez constituye una garantía suplementaria de la validez de la transacción por el control de legalidad al que dio lugar.

En efecto, en un considerando de la sentencia Mergui, el Consejo de Estado estimó que "si las partes acuerdan que el juez administrativo sancione el acuerdo realizado, no le toca a la jurisdicción competente aprobar el mismo sino bajo la condición de que éste no desconozca ninguna regla de orden público". Cuando se pide al juez que homologue una transacción o que sancione su incumplimiento, éste plantea de oficio la cuestión de la posible ilegalidad⁴². Si una persona pública reconoce deber una cantidad, el juez verificará también el origen y el importe de la deuda⁴³. Asimismo, el juez verifica que el consentimiento de las partes no fue obtenido por maniobras dolosas⁴⁴.

Una transacción es también objeto de varios controles financieros por la administración. Así, la transacción tiene que ser aprobada por la autoridad de tutela para producir sus efectos, excepto en el supuesto de que fue concluida por una autoridad del Estado o por una autoridad descentralizada. Desde otro punto de vista, el inspector financiero del ministerio interesado tiene que intervenir, así como los servicios exteriores de la Pagaduría General de Hacienda. La importancia de este control se deriva esencialmente del artículo 5 de la ley de 10 de agosto de 1922 que establece que todo gasto del Estado decidido por un ordenador de pagos tiene que ser objeto de varios controles, referentes en especial a la identidad del acreedor, al refrendo de la decisión por el inspector financiero, al importe de la transacción, que tiene que ser concretado con precisión, y a las cláusulas de renunciamento o de desistimiento⁴⁵.

Por fin, algunas transacciones públicas están sometidas a reglamentaciones particulares, especialmente las que se dan en materia tributaria, las que concluye la administración de las aduanas, o las que tienen por objeto la dejación de un crédito liquidado por los organizadores.

Así, la transacción en materia administrativa se caracteriza por una gran flexibilidad en las modalidades de su ejecución y en su procedimiento, sin que esto origine una inseguridad jurídica, debido a la obligación que tiene la administración de buscar la solución más equitativa al litigio, a diferencia de una persona privada. La comodidad de este procedimiento debería llevar a un uso más frecuente del mismo, lo que no es el caso. Este balance es tanto más lamentable cuanto que la transacción es particularmente eficaz en cuanto a rapidez y costo, que genera un contencioso escaso, y que su desarrollo podría producirse sin que fuera necesaria ninguna reforma de su régimen jurídico.

§ II - UN PROCEDIMIENTO CUYA EFICACIA INCITA A FOMENTAR LA PRÁCTICA

La transacción tiene por objeto el de resolver definitivamente un litigio en el que se enfrentan la administración y una persona privada, ahorrándose un pleito. Presenta la doble ventaja de la flexibilidad y de la rapidez, pero no debe llevar a provocar una inseguridad jurídica a consecuencia de la falta de intervención del juez. Sin embargo, puede ocurrir que una transacción dé lugar a un nuevo conflicto, que será a su vez llevado ante una jurisdicción administrativa. Tal situación es relativamente poco frecuente y, hecho el balance, se puede concluir que la transacción facilita mucho la resolución de los litigios, lo que hace lamentar todavía más su escaso uso y lleva a buscar soluciones que permitan su desarrollo.

A - Las consecuencias del recurso a la transacción en materia administrativa

La transacción tiene por objeto poner término definitivamente a un litigio que opone la administración a un administrado⁴⁶, pero ocurre a veces que sea ella misma al principio de un nuevo litigio, que será lógicamente objeto de un procedimiento jurisdiccional.

1 - El alcance de la transacción

A diferencia del simple ofrecimiento de transacción emanado de una persona pública, que constituye un acto administrativo unilateral y como tal queda abierto a recurso por exceso de poder⁴⁷; a diferencia del ofrecimiento de transacción emanado de una persona privada, que puede ser simplemente desestimado por la administración, la cual no tiene en ningún caso la obligación de entrar en la vía de la transacción⁴⁸, la transacción tiene una naturaleza contractual y no puede ser retirada. Obliga a las partes, aunque ningún acuerdo se haya conseguido al final. Así la transacción permite solucionar definitivamente el litigio, pero su autoridad tiene que ser indiscutible.

La transacción tiene que ser formada definitivamente, y el simple hecho de haber acometido un concierto no basta⁴⁹. La existencia de un acuerdo tiene que ser indiscutible. Negociaciones que no han obtenido resultado, o propuestas que no han sido aceptadas, no pueden constituir una transacción⁵⁰.

A diferencia de las disposiciones del artículo 2052 del Código Civil, en derecho administrativo la transacción no tiene entre las partes la fuerza de la cosa juzgada, en ausencia de una sentencia de homologación. Tiene un sencillo valor contractual y, como tal, puede ser invocada en justicia en caso de incumplimiento o de surgir dificultades en su cumplimiento.

Si las transacciones provocan nuevas obligaciones, éstas deben respetar las reglas propias impuestas por su objeto. Por ejemplo, en presencia de codeudores solidarios, el juez administrativo aplica el derecho común. El mandato que éstos se dan los unos a los otros no puede perjudicar su situación respectiva, sino mejorarla. Por esto, un codeudor solidario no puede transigir en la totalidad de la obligación, sino sólo en cuanto a él mismo, sin que su trámite se pueda oponer a los demás interesados⁵¹. En cambio, la transacción concluida por un codeudor aprovecha a los otros que pueden invocar la renuncia del acreedor a exigir su parte de la deuda común⁵².

Válidamente ajustada, una transacción tiene tres efectos.

Por una parte, un efecto extintivo: concluyendo el litigio, la transacción vuelve imposible cualquier recurso jurisdiccional⁵³. Cuando ha sido hecha antes de la introducción de la demanda en el fondo, esta última se vuelve inadmisibile⁵⁴. Si ha sido hecha en el curso de la instancia y antes de que el juez haya resuelto, éste dictará un sobreseimiento a fallar en la demanda⁵⁵. Si el juez no ha planteado de oficio el medio de la existencia de una transacción, la otra parte podrá plantear la exceptio litis finitae per transactionem. En cambio, si la transacción no soluciona sino algunos puntos del litigio, el juez podrá resolver en los demás⁵⁶.

Además, debido a su naturaleza contractual, la transacción tiene un efecto relativo: no tiene efecto sino entre las partes⁵⁷. Sin embargo, da lugar a una nueva situación jurídica oponible erga omnes. Su efecto extintivo se extiende a las personas que suceden a las partes en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones⁵⁸.

Por fin, la transacción tiene un efecto de reconocimiento: no tiene por objeto el provocar nuevos derechos para los contratantes, sino el constatar los que las partes tenían antes y el facilitar su ejercicio. Las renunciaciones no constituyen más que una simple abdicación, y el bien dejado por una transacción a una de las partes no puede ser considerado como traspasado: la parte no adquiere por la transacción ningún derecho nuevo en este bien, pero puede hacer valer más fácilmente los que invocaba anteriormente. Por ello, cuando el litigio versa sobre derechos inmobiliarios, la transacción no tiene que ser transcrita.

Así la transacción en materia administrativa tiene amplios efectos que permiten a menudo solucionar el asunto. Pero, un fracaso del procedimiento es siempre posible, y una transacción puede, bien no solucionar totalmente el conflicto, bien originar un nuevo desacuerdo que vuelve necesaria la intervención del juez.

2 - El contencioso de la transacción

Una transacción puede ocasionar un nuevo litigio⁵⁹. Así, una persona privada puede lamentar su aceptación de la transacción, y pedir la revisión de algunas cláusulas, a través de un recurso gracioso delante de la autoridad administrativa que fue parte en la

transacción o delante de la autoridad superior. La transacción puede también ocasionar un contencioso nacido de la voluntad de una de las partes de recuperar un derecho al cual estima haber renunciado injustamente. El conflicto necesita entonces una solución jurisdiccional a fin de garantizar el respeto del derecho.

Para que una transacción pueda ocasionar un contencioso, tiene que haber sido realmente concluida⁶⁰. Se pueden dar tres casos.

Primero, una parte puede solicitar del juez la anulación de una transacción. Esta solicitud tiene que basarse en uno de los motivos de revisión previstos por el Código civil: error sobre la persona o sobre el objeto de la disputa, dolo o violencia, transacción hecha sobre documentación posteriormente declarada falsa a cambio, un error de derecho o una lesión, como el reconocimiento por el demandante de un error inexistente, no bastan.

Segundo, una parte en la transacción puede haber incumplido sus compromisos. Queda vinculada contractualmente por su aceptación de la transacción⁶¹. En efecto, una vez regularmente concluida, esta última no puede ser revocada unilateralmente, sino que las dos partes deben decidir la revocación de común y cierto acuerdo⁶².

Tercero, en caso de que las disposiciones de la transacción hayan sido respetadas, pero de que su ejecución haya ocasionado nuevos conflictos, la resolución del litigio puede resultar compleja, en especial cuando su causa es diferente de la que ha llevado las partes a transigir. Si el conflicto tiene la misma naturaleza que el que ha sido objeto de la transacción, puede lógicamente ser solucionado por ella: las partes están sometidas a una responsabilidad contractual si las disposiciones de la transacción no han sido respetadas, o postcontractual si la ejecución de la transacción es el motivo del litigio. En caso contrario, la responsabilidad de las partes, así como en su caso la de las personas que han participado en la ejecución de la transacción, está comprometida en base a su responsabilidad contractual.

En todos los casos se plantea el problema de la elección de la jurisdicción competente para resolver el contencioso nacido de la transacción. Por regla general, incumbe éste a las jurisdicciones judiciales⁶³ que aplican las reglas del derecho civil⁶⁴. En efecto, la transacción es un contrato civil⁶⁵, no incluye cláusulas fuera del derecho común, el contratante no participa en la ejecución de un servicio público, y las aplicaciones principales del procedimiento de la transacción conciernen la gestión patrimonial de la administración. Sin embargo existen varias excepciones.

Aunque se considera como un contrato de derecho privado⁶⁶, la transacción ajustada por una persona pública tiene un carácter de derecho público, puesto que el litigio al cual pone término es o hubiera podido ser objeto de una acción ante una jurisdicción administrativa. Resulta de ello que el juez administrativo es competente. Es también competente para fallar sobre la validez y el alcance de una transacción opuesta por una parte en curso de un recurso en responsabilidad⁶⁷. Por fin, un recurso por exceso de poder puede ser llevado ante el juez administrativo contra un acto destacable de una transacción.

La transacción en materia administrativa es objeto de un contencioso relativamente poco desarrollado, esencialmente debido a que ya de por sí constituye la solución

amistosa de un litigio y descansa sobre concesiones mutuales. Este balance lleva a lamentar que la transacción no sea más habitual.

B - El desarrollo deseable de la transacción en materia administrativa

El recurso a la transacción queda globalmente insuficiente, pero hay que matizar este balance según las administraciones. Desde los años noventa, los sucesivos gobiernos han reflexionado sobre las condiciones de un desarrollo de la práctica de esta vía de solución amistosa de los conflictos. La solución parece residir mucho más en una mejor formación y una mejor información de los funcionarios que en una hipotética reforma del régimen jurídico de la transacción que, por otra parte, no parece necesario.

1 - Una práctica insuficiente

La existencia de grandes disparidades en la práctica de la transacción según los sectores de la administración pública indica que la insuficiencia global del uso que se hace de la misma se deriva de una diversidad de causas, y no de una causa única. El Estado, las colectividades territoriales y los servicios públicos realizan cada año varias decenas de miles de transacciones, con variaciones muy significativas⁶⁸. Son aproximadamente 20.000 las que concluye la Dirección general de los impuestos; 2.500 las que se refieren a infracciones a la reglamentación de la pesca, de la caza y de los bosques. El 98.5% de las infracciones perseguidas en materia aduanera son objeto de una transacción. El Ministerio del Interior y los servicios prefecturales concluyen también varios miles de transacciones para indemnizar los perjuicios causados por aglomeraciones de gente o manifestaciones, o por haber denegado el uso de las fuerzas del orden en materia de expulsión. Casi todos los asuntos relacionados con daños causados por accidentes de carretera también se solucionan amistosamente. Muchas administraciones y establecimientos públicos recurren, frecuentemente, a la vía de la transacción, tal es el Agente Judicial de la Hacienda o la Beneficencia-Hospitales de París. En cambio, los daños por obras públicas o los asuntos derivados de los contratos públicos no son pocas veces objeto de una transacción, aunque de los 250.000 contratos concluidos cada año deriva un abundante contencioso administrativo.

¿Cuáles son las causas, tanto de la insuficiencia global de la que hablábamos antes, como de estos contrastes?

Por una parte, pocos textos jurídicos prevén expresamente el recurso a la transacción. No son indispensables para ello, pero la práctica muestra que son fuertemente incitativos. Por ejemplo, fue la ley del 5 de julio de 1985, que asimilaba el Estado y las colectividades públicas a un asegurador, la que llevó a una solución casi sistemática de los litigios referentes a accidentes de carretera por vía de transacción. Fue la circular del 2 de agosto de 1991 la que llevó a una multiplicación de las transacciones concluidas entre la administración y contraventores a las legislaciones sobre la caza, las aduanas, los impuestos, etc.

Por otra parte, las autoridades de tutela de algunos establecimientos públicos no manifestaron sino recientemente su voluntad de solucionar amistosamente el grueso de los litigios. Électricité de France, por ejemplo, no firmó un "contrato de objetivo" en la materia con el Estado antes de 1993. La administración es también, en parte, responsable del insuficiente recurso a la vía transaccional. A menudo los funcionarios

desconocen esta posibilidad; a menudo los propios ordenadores de pago desconocen el procedimiento presupuestario y contable.

Razones psicológicas, vinculadas a la no intervención del juez, explican también el insuficiente recurso a la transacción. La fijación del precio justo entre las partes puede ser difícil. La persona privada puede tener la tentación de agotar las vías contenciosas antes de aceptar la transacción. Los funcionarios pueden sentir repugnancia por un procedimiento ajeno a la cultura administrativa francesa, muy apegada a la noción de servicio público.

El conjunto de estas causas no constituye un obstáculo insuperable. Un cambio es tanto más deseable cuanto que se pueden esperar efectos positivos del mismo.

Se exponen, a menudo, varios argumentos para rechazar cualquier desarrollo de la práctica de la transacción en materia administrativa. Así se le reprocha no sólo de concurrir a una pérdida de autoridad del derecho⁶⁹, sino también de participar a la desarticulación del concepto de orden público. Se le reprocha en especial el que llevaría a renunciar a disposiciones protectoras editadas en beneficio de la parte perjudicada, como si existiera un orden público "de protección" al que se podría renunciar, y un orden público de dirección infrangible. La transacción constituiría incluso una incitación indirecta al fraude, al hacer posible infracciones a disposiciones legales en nombre de la libertad contractual. La renuncia a un procedimiento contencioso sería una minimización de la gravedad de la falta; el pago del importe acordado, sería el precio de la ilegalidad.

Se reprocha también a la transacción su gran flexibilidad. Los móviles de las decisiones carecen de transparencia, la oportunidad lleva a una apreciación severa de los caracteres jurídicos del procedimiento, puesto que la eficacia ya no es el único criterio de apreciación, y los administrados corren un riesgo de inseguridad jurídica si desconocen sus derechos. En efecto, la transacción tiene validez aún en el supuesto de basarse en un error de derecho, y ocasiona la extinción del derecho a ejercitar una acción judicial. Así los administrados pueden padecer por la mala voluntad de la administración o por la incompetencia de un funcionario⁷⁰.

Tales críticas parecen a menudo demasiado severas, y la reticencia de algunos juristas frente a este procedimiento se explica, ante todo, por el hecho de que los argumentos a favor de su desarrollo se basan principalmente en criterios pragmáticos de eficacia del procedimiento y de rentabilidad financiera, criterios poco satisfactorios intelectualmente cuando se trata de apreciar un procedimiento desde el punto de vista jurídico.

Desde luego, la transacción permite apartar una aplicación estricta de las reglas jurídicas, pero siempre se refiere a ellas, y así constituye más un reajuste de las condiciones de aplicación de las normas que una simple derogación al derecho. Constituye una contribución notable al mejoramiento de las relaciones entre la administración y los administrados. Es generadora de consenso volviéndose un espacio de diálogo y, en la medida de lo posible, de conciliación de intereses discrepantes en busca de una solución equitativa. También constituye un medio rápido de resolución de gran número de litigios, contribuyendo así a desatascar los tribunales. Por fin, permite que la administración evite dificultades generadas por la ejecución de los juicios, tal como la ejecución forzosa de la integridad de los créditos o la puesta en conformidad.

2 - Una práctica por sistematizar

Para desarrollar el uso de la vía transaccional, se puede pensar en dos tipos de actuaciones. Una reforma del régimen jurídico de la transacción podría volver el recurso a este procedimiento obligatorio, o por lo menos más fácil, pero este enfoque es poco conforme con la filosofía misma de la transacción, que se fundamenta ante todo en la libre voluntad de las partes. Un conjunto de medidas incentivadoras podría llevar a la administración y las personas privadas a acudir a la transacción, pero esto tropieza con la dimensión cultural del problema, ya que la transacción se compagina mal con el concepto de potencia pública al que la administración está muy apegada.

En resumidas cuentas existen dos vías. O bien la administración y las personas privadas quedan obligadas a intentar encontrar una solución transaccional al litigio que les enfrenta, o el régimen jurídico de la transacción se flexibiliza para facilitar su puesta en práctica. Sólo la segunda solución es posible. La obligación se tiene que descartar por contraria a la naturaleza contractual de la transacción que se basa en el acuerdo de la libre voluntad de las partes⁷¹, además de que difícilmente se conciliaría con el principio de libre administración de las colectividades públicas y con la diversidad de las situaciones en juego.

Existen sin embargo numerosos campos en los que un desarrollo de la práctica transaccional es factible. El régimen jurídico de la transacción no impide un recurso muy frecuente a la misma en algunos temas, y su flexibilidad mantendría la crítica principal que está hecha a ella. La mejor vía para lograr el desarrollo de la práctica de la transacción consiste probablemente en pedir a las administraciones que transijan cada vez que su responsabilidad esté claramente entablada.

Para esto, se debe informar mejor a los funcionarios, en especial del punto de vista técnico y deontológico⁷². La elaboración de un balance anual de la práctica de la transacción permitiría establecer la eficacia del procedimiento como medio de solución de algunos litigios y determinar las áreas en las cuales la práctica sigue insuficiente. Tal confrontación de las experiencias de distintas administraciones originaría un fenómeno de emulación, y disminuiría las reticencias de los funcionarios.

Parece que los poderes públicos han privilegiado la vía incitativa. La circular del Primer Ministro Edouard Balladur, del 6 de febrero de 1995, relativa al desarrollo del recurso a la transacción para solucionar amistosamente los conflictos entran en el marco de esta lógica. La insuficiencia, constatada y lamentada, de la práctica de la transacción en materia administrativa, no llevó a considerar la promulgación de textos imperativos.

CONCLUSIÓN

El desarrollo de la práctica de la transacción en la solución de los litigios entre la administración y las personas privadas tiene que ser estimulada. Más rápida que un proceso, a menudo más económico para el Estado, este procedimiento tiene claras ventajas para ambas partes. Desde luego, no constituye una solución ideal, porque no presenta las mismas garantías para los particulares, ya que la intervención de un juez en los procedimientos contenciosos es a menudo una garantía de imparcialidad.

Desde otro punto de vista, sería indeseable un desarrollo de la práctica de la transacción que serviría de "biombo a la retirada de los jueces"⁷³ y al atasco de los tribunales. La utilización más frecuente del procedimiento de la transacción tiene que ser deseada más por constituir un método eficaz y rápido de solución de los litigios, que como remedio de urgencia al atasco crónico de las jurisdicciones administrativas.

(**) Original en francés, traducción enviada por el autor.

1 Véase Y. Desdevises, "Modes alternatifs de règlement des litiges", *Justices*, n°2, julio-diciembre de 1995, p.342; J.-M. Favret, "Les procédures d'urgence devant le juge administratif après la loi du 3 juin 2000", *Droit administratif*, noviembre de 2000, p.9.

2 J.-M. AUBY, "La transaction en matière administrative", *Actualité juridique - droit administratif*, 1956, p.1.

3 *Circ. C. Ind.*, n°450, 8 de junio de 1850.

4 *CONSEIL D'ÉTAT*, Régler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, París, La Documentation française, 1993.

5 *AGENCE JUDICIAIRE DU TRESOR*, La transaction dans l'administration, París, 1990.

6 *Journal Officiel*, 15 février 1995, p.2518.

7 Artículo 417 del nuevo Código de procedimiento civil.

8 *CE* sect. 5 janvier 1966, *Sieur Hawezack* (Lebon, p.6).

9 Relativos a la administración legal y a la tutela.

10 Relativos a los mayores de edad protegidos por la ley.

11 *CE* 23 de diciembre de 1887, *Evêque de Moulins*; el principio fue reafirmado por la jurisprudencia en varias ocasiones; véase por ejemplo *CE* 17 del marzo de 1893, *Compagnies du Nord, de l'Est et autres contre ministre de la guerre* (Lebon, p.245, *Sirey*, 1894, III, p.119), *CE* 8 de abril de 1921, *Compagnie de la N'Goko-Sangha* (Lebon, p.351); *CE* 19 de marzo de 1971, *Sieurs Mergui*, (Lebon, p.235).

12 *Art.90* del decreto del 29 de diciembre de 1962.

13 Por ejemplo el artículo 350 del Código de las Aduanas en materia de infracciones relativas a operaciones financieras con el extranjero, o los artículos L. 247 y siguientes del Libro de los Procedimientos Tributarios en materia de contribuciones indirectas.

14Decreto del Gobierno del 24 frimaire an XII.

15Artículo 2 línea 1 de la ley n°82235 de 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y a las libertades de los municipios, de los departamentos y de las regiones: "Las deliberaciones, bandos y actos de las autoridades municipales así como los convenios que concluyen son ejecutorias con pleno derecho." (Journal Officiel, 3 de marzo de 1982, p.730).

16Véase por ejemplo el artículo L7144 del Código de la Salud Pública que confía a los consejos de administración de los establecimientos públicos de salud la tarea de transigir.

17CE 9 de enero de 1970, Communes de la Teste de Buch et de Gujan-Mestras (Lebon, p.12).

18Cass. req., 7 de noviembre de 1892, Veuve Dessalles contre Veillas et Chamussy (Dalloz, 1893, I, p.61).

19CE 20 de junio de 1975, Ferrand.

20 Moreau (J.), "De l'interdiction faite à une autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel", Actualité Juridique - Droit Administratif, 1965, p.3.

21CE 15 de abril de 1868, section de Saint-Louand contre Commune de Beaumont-en-Véron (Lebon, p.412, Sirey, 1869, II, 95).

22CE 26 de enero de 1974, Société de la Maison des Isolants de France (Lebon, p.365).

23Así, el convenio concluido durante un pleito y que prevé la continuación del mismo no constituye una transacción (CE 15 de abril de 1869, Section de Saint-Louand contre commune de Beaumont-en-Véron).

24Y. Desdeville, "Remarques sur la place de la conciliation dans les textes récents de procédure civile", Dalloz, 1981, n°34, p.24.

25Cass. Soc., 17 de marzo de 1982 (Bulletin Civil, V, n°180); Cass. Civ. 1e, 4 de mayo de 1976 (Bulletin Civil, I, n°157).

26CE 26 de diciembre de 1917, Linthout (Lebon, p.855); CE 9 de julio de 1929, Quillery, (Lebon, p.703).

27CE 4 de julio de 1962, Ministre de l'Intérieur contre Fort, (Revue du Droit Public, 1962, p.1247).

28CE 23 de febrero de 1921, Larminier, Lebon, p.239.

29Sin embargo, los perjuicios pueden ser indemnizados si son un prolongamiento directo y cierto de un perjuicio actual.

30CE 24 de marzo de 1944, Canel, (Lebon, p.102); CE 23 de enero de 1981, Commune d'Aunay-sur-Odon, (Lebon, p.26).

31CE 4 de octubre de 1968, Commune de Saint-Germain-près-Herment (Lebon tables, p.1002; Revue du Droit Public, 1969, p.728).

32TA Châlons-sur-Marne, 29 de enero de 1985, M. Alain Ottenwaelder contre Syndicat intercommunal d'assainissement du bassin de la Voire, Revue Française de Droit Administratif, 1985, p.395.

33Journal Officiel, 15 de febrero de 1995, p.2518.

34Lebon, p.235, Actualité Juridique - Droit Administratif, 1971, p.274; Revue du Droit Public, 1972, p.234, Revue Trimestrielle de Droit Civil, 1972, p. 234.

35CE 7 de octubre de 1981, Aniform contre Sahuc (Lebon, p.335).

36CE 3 de enero de 1975, Ministre du logement et du tourisme contre Epoux Paye (Lebon, p.11); CE 11 de julio de 1980, Compagnie d'assurances la Concorde et Guy Fourrel de Frettes (Revue du Droit Public, 1981, p.1083). Asimismo, una persona privada no puede ser inducida a pagar una suma que no debe: CE 17 de marzo de 1978, SA Entreprise Renaudin (Lebon, p.139).

37CE 18 de mayo de 1877, Banque de France (Lebon, p.473; Sirey, 1878 II 28); CE 8 de enero de 1975, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme contre Epoux Paye (Lebon, p.11).

38CE 29 de abril de 1957, Société commerciale de l'Ouest Africain (Lebon, p.271); CE 2 de abril de 1971, Ministre de la Santé publique contre Marchand (Lebon, p.273); CE 31 de enero de 1976, Epoux Dellac.

39CE 2 de abril de 1971, Ministre de la santé publique contre Marchand (Lebon, p.273).

40CE 8 de febrero de 1957, Dame Stergios (Lebon, p.100).

41CE 8 de enero de 1975, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme contre époux Paya (Lebon, p.11).

42CE 2 de diciembre de 1938, Laily (Lebon, p.905).

43CE 8 de abril de 1921, Cie de N'Goko Sangha, (Lebon, p.351).

44CE 24 de enero de 1930, Soc. Gille, Brahic et Thomas (Lebon, p.686).

45Instrucción n°89-41 B2-MO de la Dirección de la Contabilidad Pública del 3 de abril de 1989.

46G. Chavrier, Réflexions sur la transaction administrative, Revue Française de Droit Administratif, n°3, mayo-junio de 2000, p.548.

47 CE 8 de diciembre de 1944, Lalos (Sirey, 1945.3.32).

48CE 19 de junio de 1953, Sieur Vernisse (Lebon, p.302).

49CE 6 de junio de 1954, Société métallurgique du Périgord.

50CE 2 de diciembre de 1935, Compagnie générale de l'éclairage et le chauffage par le gaz et autres (Lebon, p.906); CE 5 de enero de 1966, Sieur Hawezack (Lebon, p.6); CE 30 de diciembre de 1974, commune de Saint-Pierre-les-Bois contre Gohin (Lebon, p.525).

51Cass.civ. 21 de noviembre de 1973.

52Cass. civ. 27 de octubre de 1969.

53CE 3 de noviembre de 1943, Commune de Saint-Chély-d'Apcher (Lebon, p.241); CE 12 de enero de 1950, époux Moray (Revue du Droit Public, 1950, p.727); CE 31 de mayo de 1971, Baysse (Lebon, p.1116); CE 5 de enero de 1966, Sieur Hawezack (Lebon, p.6); CE 28 de enero de 1994, Société Raymond Camus et Compagnie (Les Petites Affiches, n°143, 30 novembre 1994, p.27); CAA París 7 de febrero de 1995, Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire contre Mlle Ho Sik Chuen; CAA París 18 de abril de 1995, M. Benghanem.

54CE 8 de julio de 1925, Renaud (Lebon, p.653).

55CE 26 de julio 1935, Dame Boussempès (Lebon, p.902).

56CE 24 de abril de 1931, Société d'éclairage électrique de Bordeaux (Lebon, p.433); CE 9 de febrero de 1934, Chemin de Fer du Nord contre de Brigade (Lebon, p.194).

57CE 23 de octubre de 1970, Clot et Soc. Orefice (Lebon, p.616); CE 15 de enero de 1984, OPHLM de la ville de Firminy (Lebon, p.672).

58CE 20 de julio de 1910, Compagnie des chemins de fer Paris-Lyon-Marseille (Lebon, p.547).

59E. Severin, P. Lascoumes, T. Lambert, Transactions et pratiques transactionnelles, París, Economica, 1987, p.7.

60CE 18 de diciembre de 1991, M. Claude Cibaud.

61CE 5 de mayo de 1971, ville de Carpentras contre Delhomme (Lebon, p.326, Actualité Juridique - Droit Administratif, 1971, p.403); CE 28 de enero de 1994, Société Raymond Camus et Compagnie.

62CE 7 de julio de 1948, Epoux Herrerias (Lebon, p.663).

63T. confl. 11 de julio de 1908, Caisse d'épargne de Caen (Sirey, 1910, III, 154).

64Cass. civ. 21 de enero de 1895 (Dalloz 1896, I, 111).

65CE 15 de febrero de 1833, commune de Saint-Pierre-en-Val (Lebon, p.105; Sirey, 1834, II, 500); Cass. civ. 31 de enero de 1837 (Sirey 1837, I, 897); CE 7 de mayo de 1897, Cimetière (Lebon, p.345).

66TC 11 de julio de 1908, Caisse d'épargne de Caen contre hospices civils de Caen (Sirey III, p.154).

67CE 19 de marzo de 1971, Sieurs Mergui (Lebon, p.235); CE 13 de enero de 1984, OPHLM de la ville de Firminy (Quotidien Juridique, 14 avril 1984, p.2).

68F. Ducarouge, Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des conflits: transaction, médiation, conciliation et arbitrage en droit public français, Revue Française de Droit Administratif, 1996, p.86.

69E. Severin, P. Lascoumes, T. Lambert, Transactions et pratiques transactionnelles, París, Economica, 1987, p.141.

70Numerosos juristas son muy sensibles a este tipo de argumentos, tal el Comisario del Gobierno Delon que ha estimado que la transacción en materia económica "se analiza mucho más como una sanción infligida por la administración, cuya víctima no está en condiciones de discutir los términos y no tiene otras soluciones sino aceptarlas o rechazarlas, exponiéndole su negativa a diligencias penales ante el juez judicial" (CE 28 de febrero de 1986, Ministère de l'Economie).

71E. Severin, P. Lascoumes, T. Lambert, Op.cit., p.77.

72En su estudio adoptado por la Asamblea General el 4 de febrero de 1993, el Consejo de Estado ha formulado el deseo, satisfecho más tarde, de la adopción por el Primer Ministro de una circular sobre la transacción y de su publicación en el Journal officiel, a fin de legitimar el procedimiento para el conjunto de la administración y incitar su utilización; véase CONSEIL D'ETAT, Régler autrement les conflits, París, La Documentation Française, 1993, p.79.

73Y. Gaudemet, "Le précontentieux", Actualité Juridique - Droit Administratif, número especial, 20 de julio - 20 de agosto de 1994, p.84.